联合国 S/PV.6760



安全理事会

第六十七年

临时逐字记录

第六七六〇次会议

2012 年 4 月 25 日星期三上午 10 时举行
纽约

主席:	赖斯女士/德劳伦蒂斯先生	(美利坚合众国)
成员:	阿塞拜疆	穆萨耶夫先生
	中国	李保东先生
	哥伦比亚	奥索里奥先生
	法国	布里安先生
	德国	维蒂希先生
	危地马拉	罗森塔尔先生
	印度	曼吉夫·辛格·普里先生
	摩洛哥	布沙拉先生
	巴基斯坦	塔拉尔先生
	葡萄牙	卡布拉尔先生
	俄罗斯联邦	丘尔金先生
	南非	桑库先生
	多哥	梅南先生
	大不列颠及北爱尔兰联合王国	帕勒姆先生

议程项目

国际和平与安全受到的威胁

保障边界安全，防止非法跨界贩运和流动

2012 年 4 月 5 日美利坚合众国常驻联合国代表给秘书长的信(S/2012/195)

12-31425 (C)





上午10时10分开会。

通过议程

议程通过。

国际和平与安全受到的威胁

保障边界安全，防止非法跨界贩运和流动

2012年4月5日美利坚合众国常驻联合国代表给秘书长的信(S/2012/195)

主席(以英语发言)：根据安理会暂行议事规则第37条，我邀请阿根廷、亚美尼亚、澳大利亚、白俄罗斯、巴西、哥斯达黎加、古巴、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、以色列、牙买加、日本、利比亚、新西兰、挪威、大韩民国以及委内瑞拉玻利瓦尔共和国代表参加本次会议。

根据安理会暂行议事规则第39条，我邀请欧洲联盟驻联合国代表团团长托马斯·迈尔-哈廷先生阁下参加本次会议。

根据安理会暂行议事规则第39条，我邀请非洲联盟常驻联合国观察员泰特·安东尼奥先生阁下参加本次会议。

安全理事会现在开始审议其议程上的项目。

我谨提请安理会成员注意文件S/2012/195，其中载有2012年4月5日美利坚合众国常驻联合国代表给秘书长的信，转递关于审议中项目的概念文件。

我欢迎秘书长潘基文先生阁下与会，并请他发言。

秘书长(以英语发言)：我感谢美国利用其担任安理会主席的机会，提请我们关注今天议程上的这个重要问题。

全球各地，防范保护不足的边界使毒品、武器、违禁品、恐怖活动资金、与大规模杀伤性武器有关的材料、冲突矿物、野生动物以及人口的贩运成为可能。这种非法流动削弱国家的主权，破坏社区和个人的生活，威胁和平与安全，因而理所当然成为安全理事会密切关注的焦点。

为了打击此类非法流动，有必要在许多方面采取行动。加强边界安全至关重要。根据国际法，会员国有义务保障其边界安全，防止非法流动。然而，脆弱和处于弱势的国家——其中一些国家遭到战争破坏，另一些则正在苦苦追求自身的转型——常常缺乏消除致使这些导致犯罪活动得以猖獗的条件的能力。为此，联合国正在努力帮助许多国家建设这种能力。在非洲、拉丁美洲和加勒比设立了被称为“空中警察”的机场通讯项目，以加强对国际机场的管制。与该项目对等的海上项目是“全球集装箱管制方案”。尽管每年有5亿多海运集装箱在世界各地流动，占国际贸易的90%，然而只有2%受到检查。加强海关和移民系统至关重要。

加强边界管理是有效的，然而，如果孤立地来采取这项措施则行不通。我们还需优先设立为公民提供持续安全与正义的公共机构。绝不能以牺牲移民权利为代价来保障边界安全，也不能以保障边界安全为借口使不人道的待遇合法化。

由联合国毒品和犯罪问题办公室及政治事务部共同领导的联合国跨国有组织犯罪和毒品贩运工作队正在制定全面做法。区域合作和法律工具是处理非法流动和人口贩运问题的关键。我敦促各会员国批准并执行《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项《议定书》、《联合国反腐败公约》以及旨在打击恐怖主义的各项法律文书。

打击非法流动还要求我们为防止洗钱做更多工作。我们需要能够发现并监测跨界犯罪活动所产生巨额非法资金流动的系统，这些资金中的大多数通过全球金融系统而变得合法化。

非法流动与恐怖主义直接相关。我们的各项反恐战略有赖于各国采取监管人员、物资和货物、小武器和轻武器、核生化及放射性材料以及其它可能致命材料的跨界流动的措施。我们正帮助各会员国加强这方

面的体制和司法框架。反恐执行工作队下属的与反恐有关的边界管理工作组正在编写一份包含各种国际文书、规范及最佳做法的综合汇编。

当然，构成最严重威胁的是那些与恐怖分子有可能获取大规模杀伤性武器有关的非法流动。为应对这一挑战所做的工作包括《联合国全球反恐战略》和通过第 1540(2004)号决议所设安全理事会委员会的活动来执行第 1540(2004)号决议。

武器和弹药的贩运也助长恐怖主义、暴力活动和武装冲突，同时阻碍社会和经济发展。我们正帮助各会员国制定安全管理弹药的技术指南及小武器和轻武器的国际管制标准，从而加强它们在这方面的体制和司法框架。

非法流动问题没有速效解决办法，只有通过一个各方必须持续投入的长期进程才能加以解决。我们的监测措施必须辅以这样的关键词：信息、情报、数据收集和分析。这是联合国凭借其提供客观和平衡信息的能力能够发挥关键作用的一个领域。我们将继续识别新威胁，并提请安全理事会注意这些威胁，以便国际社会能够加以应对。

正如安理会了解的那样，预防是我的优先事项之一。预防非法流动有利于国家、社区以及个人。预防对于安全、发展和人权十分重要。6 个月后，我将返回安理会，提出一份关于联合国为帮助会员国打击非法流动所做工作的全面评估报告。

主席女士，再次感谢你处理上述问题，并努力改进我们在这一关键领域的工作。

主席(以英语发言)：我感谢秘书长的发言。

我现在请安全理事会成员发言。

卡布拉尔先生(葡萄牙)(以英语发言)：首先，我愿感谢美国代表团把今天这个重要问题拿到安全理事会讨论。发言者名单上所列发言者的人数有力证明了各方对这个议题的关心程度。

我也愿感谢潘基文秘书长所做的发人深思的通报。

葡萄牙高度重视整个联合国系统为应对各国就其本国关切领域提出的援助请求所做的努力，而这些请求与由材料、资金、货物以及人口非法跨界贩运和流动带来的各种日益复杂而且时常彼此相联的威胁与挑战有关。

这些关切领域包括必须保护边界并保障其安全，这种需求反映在越来越多国家请求在处理各种形式非法跨界贩运和流动方面得到援助，以应对和防止这些现象对其国家系统的消极影响和对区域及次区域稳定与安全的破坏。确实，所有各类非法贩运和流动对每个国家都有巨大影响，但对最脆弱的国家的影响尤其大，它们破坏这些国家朝机构建设、和平、稳定、法治和可持续发展方向作出的努力。正是在这个方面，联合国可以通过努力促进和协调国际社会援助，发挥至关重要的作用。

去年 11 月，在葡萄牙担任主席期间，安理会组织了一次通报会，介绍国际和平与安全面临的新挑战(见 S/PV.6668)。当时和现在一样显而易见的是，安理会不能忽视其在预防冲突方面的作用，并且必须提高对越来越具有挑战性，或者有可能威胁和平与安全的新现实的认识。当时我们建议，安理会可以制订某种监督手段——安理会成员组成的非正式工作组——以便在安理会的视野内监督这些问题，并且审查从秘书长报告中得到的信息，这些信息可以作为国际社会采取具体、明确、迅速和有效行动的基础。我们认为，安理会应当进一步考虑这项建议。

我们认为，今天的辩论会遵循同样的逻辑。我们还认为，安理会在这方面显然可以发挥作用。安理会不能对跨境非法贩运和流动在破坏国家和地区稳定方面产生的影响及其对和平进程和助长冲突的影响视而不见，更不用说这些活动与国际恐怖主义即通过提供资金产生的联系。这些都是安理会应当保持关注的问题，我们还应准备好在任何有必要的时候，对负

有首要责任的受影响国家或地区的要求采取行动。不过，安理会不应单独处理这些问题。

确实，对联合国来说，通过技术援助帮助各国确保边界安全已经是一项既定任务，反映在联合国多个机构和机关开展和策划的一系列广泛活动之中，这些活动既在大会的范围内，也在安全理事会的权限中。不过，与联合国其它方面的活动一样，我们认为，联合国可以并且应当改善它在这个领域的工作表现，一方面通过加强其内部为协助需要帮助的国家和地区所作努力的效力和业务协调，另一方面则通过加强其与非联合国伙伴和机构之间的协调。

为进一步使目前正在作出的努力更加充分和有效，确定存在重叠和缺口的领域似乎是合乎逻辑的步骤。正因为如此，我们赞赏并且欢迎本次辩论会及其预期成果,特别是请秘书长在6个月内提交一份报告，全面审查和评估联合国在满足会员国提出的协助它们制止和预防各自边界上非法跨境贩运和流动的请求方面所做的工作。

我们认为，这份报告将为安全理事会、大会以及所有其它相关联合国机关和机构的工作提供非常有益的基础。我们认为，应当与这些机关和机构共享这份报告，为更协调和更有效的援助战略和行动计划开辟道路。我们还认为，改善总部机构与根据各个具体情况和局势专门建立的实地联合国架构之间的行动一致性并且采取有连贯性的预防办法对这一努力来说具有重要价值。

正如我们在去年11月份公开辩论会所说的那样，我们有责任加深我们对这些现象的认识，并确保它们不会演变为冲突。安理会作为负责维持和平与安全的主要机构，必须准备好承担起它的责任。

奥索里奥先生(哥伦比亚)(*以西班牙语发言*)：我们认为，召开今天的辩论会，讨论保障边界安全，防范非法跨境贩运和流动以及跨境犯罪及其表现形式如何加剧安理会所审议局势这个问题非常适时。秘书长对此类活动的影响及联合国的参与作了一些非常有针对性的评述。

管理边界、保障边界的安全以及保护边界是各国的主权权利。我们认为，必须在旨在维护边界安全的管制措施和为人员、资金和合法货物的流动提供便利二者之间求得平衡。本次讨论应当帮助我们深化安全理事会与联合国系统其它机构在这个问题上的合作。就其性质和全球范围而言，这个问题需要联合国各个机关和机构根据《宪章》各项原则，并且在各自的责任和任务授权框架内，采取一致和协调的行动。

核生化武器及其运载系统的非法贩运以及恐怖分子及其资金的跨境流动被认为对国际和平与安全构成威胁。此外，在具体局势中，安理会讨论过有组织犯罪的不同表现形式，它们为已经脆弱的局势的恶化推波助澜。这些错综复杂的犯罪活动超出贩运和跨境的层面，并且需要采取处理其各个方面的全面、平衡的办法。

国际社会必须怀着坚定不移的决心，打击此类犯罪活动。因此，在本组织框架内通过一项具有约束力的文书，以便改善对小武器和轻武器、爆炸物和相关材料贸易的管制、对弹药的标识和登记，并且禁止把这些物品转让给武装非国家行为体。武器的非法跨境贩运或许是对国家和国际安全影响最大的因素之一，并且它还加剧动荡的局势。

我们必须认识到，有效履行根据《宪章》第七条通过的安理会决定所产生的义务不仅取决于政治意愿，还取决于会员国可以利用的手段。正因为这个原因，在以合作和协调为重点的评估的基础上，我们的努力还应当侧重在使安理会为加强会员国的能力、机构和规范框架而通过的有约束力决定更加有效。

各国在行使管理和管制边界的主权时，均有责任完全履行其国际义务。在这方面，哥伦比亚欢迎建立一个本组织应各国请求所采取的行动和举措的清单，以加强其在这方面的能力。

今天所审议的各种形式的犯罪活动也受到专门国际条约的管制，符合为打击这些犯罪提供充足法律手段的广泛和全面的立法框架。同样，在大会背景下达成的各项协定也承认在本组织内部得到广泛接受的总体理念，并且为制订有包容性的平衡战略创造条件。本组织作为一个整体，必须把努力的重点放在提供各国所请求的援助上，以便全面遵守这些协定产生的义务。

还有必要建立高效的机制和措施，以便加强国际合作和各国之间的协调，打击所审议的种种形式的犯罪。因此，一个优先事项是通过分配技术和财政资源来加强边界管制，制订有效的法律合作协定，以及交换情报。

我国认为，应当通过全面办法处理这些挑战，同时在采取加强安全的措施与避免阻碍社会和经济发展二者之间取得平衡。尽管我们理解有必要保护自己，避免叫做“非法跨界贩运和流动”所构成的危险，但哥伦比亚的法律和《宪法》把边界主要当作整合区域，应当在那里促进经济、社会、科学、技术和文化的发展。因此，它们强调加强跨界关税合作制度，以及执法当局之间的情报分享网络。

布沙拉先生(摩洛哥)(*以法语发言*)：首先，我谨代表我国代表团，感谢美国代表团倡议召开有关保障边界安全，防止非法跨界贩运和流动的本次重要辩论会。我也谨感谢秘书长所做的详细通报。主席女士，贵国代表团选择的专题涉及整个国际社会。我国代表团赞赏贵国代表团选择的角度，面对威胁国际和平与安全的各种跨界挑战，全盘处理保障边界安全的问题。今天的本次辩论会也为所有代表团参加有关这一重要问题的广泛和建设性的意见交换提供了一个机会。

创建联合国是为了确保维护国际和平与安全。不同机构按照各自权限，借助各项公约、议定书、机制、行动计划及制裁制度处理非法跨界贩运和流动的问题。今天，毫无疑问，联合国的工作以及会员国在国家、区域、次区域和区域间的基础上所采取的步骤，使我们能够更好地保障边界安全。

但是，我们必须认识到，在这个全球化的新时代，参与非法跨界贩运和流动的各个网络，不幸能够受益于我们世界日益增长的互联性，并逃避我们同它们作斗争的集体努力。国际上日益增加的流动性，使得这些不同的网络——不管它们参与武器、自然资源和矿物资源、毒品还是人口的贩运——能够以不透明的方式串通起来，建立相互支持的联盟，有时候同恐怖网络、武装团体和分裂运动挂上钩。

这种事态尤其令人担心，因为这种互联性不仅仅是一个潜在威胁，而且也是世界不同地区的现实。这不幸是非洲大陆的一个现实。萨赫勒-撒哈拉和大西洋沿海地区都受到特别的影响，几内亚湾也是如此。我们必须重点关注萨赫勒最近的事态发展， 因为它们显示了参与非法跨界贩运和流动的错综复杂网络，能够对这些地区各国的主权和领土完整以及国际和平与安全造成的影响。

打击这一威胁，首先必须是会员国关切的问题。它们必须以主权方式查明这一威胁，并采取必要的适当措施保障其边界安全，同时遵守其国际义务。鉴于这一跨界挑战的性质，我们的努力也必须是集体的、有效的。

为了保障边界安全，也需要在团结和分担责任的原则基础上，在双边以及次区域、区域间和国际等各层面加强对话与合作，以处理使得非法跨界贩运和流动能够继续存在并发展的基本原因。目标应当是作出具体、有针对性和可持续的反应。

援助问题也是至关重要的。在这方面，国际社会必须表示更大的声援，有效支持想要获得这种援助的国家，以加强其保障边界安全的能力，同时尊重其国家主权。也必须支持这些国家同各类跨界流动作斗争的努力，取缔这些网络享有的避风港。为此目的，联合国和现有的各种合作与协调机制可发挥关键作用。

摩洛哥王国始终是国际社会中同这一祸害作斗争的积极成员。我们不断吁请注意我们区域中日益增长的非法跨界贩运和流动的关联性所构成的危险。本着这一精神，摩洛哥主持发起了重要的国际倡议，包括《打击核恐怖主义全球倡议》和《非洲大西洋倡议》，目的在于对非法跨界贩运和流动作出协调一致的回应，并促进合作和交流最佳做法。

摩洛哥还举办了许多活动，涉及我们今天讨论的现象的不同方面。我也谨借此机会通知安理会成员，在今年底前，摩洛哥将主持召开北非和萨赫勒国家有关边界安全的区域部长级会议第二次会议。

我们都应当继续共同努力，打击非法跨界贩运和流动以及各种有牵连的网络，并确保已经建立的法律工具和机制，能够应对这些网络所构成的危险的不断变化的性质和范围。为了应对这一现象，联合国、会员国和各有关组织应当协调努力，显示真正的政治意愿，继续执行、更新和调整已经建立的国际准则和机制。

最后，我国代表团注意到，有人提议请秘书长编写一份关于非法跨界贩运和流动的报告。我们希望，这份报告将有助于本组织作出集体应对的努力，能够帮助我们有效克服我们面临的挑战。

罗森塔尔先生(危地马拉)(以西班牙语发言)：主席女士，我谨感谢你召开本次公开辩论会。我们注意到贵国代表团为指导我们的审议所编写的概念文件(S/2012/195，附件)，我们也对此表示感谢。我们也要感谢秘书长所做的明确的介绍性发言。

主席女士，你知道，尽管我国代表团在你主持的最初磋商中没有反对就非法跨界贩运和流动的一般主题举行一次辩论会，但在今天会议之前进行的讨论却是相当热烈的。我要从我国的角度解释我们自身的关切依据。

我们的多数关切源于是应当强调保障边界安全，还是应当强调非法贩运。关于前者，我们的关切仅仅是，保障边界安全以防止货物、服务、资金和人员的非法流动的努力本身是无可非议的；但是，它始终带有阻碍合法流动，从而弊大于利的风险。关于后者，我们想要知道如何区分非法与合法流动——以及两者之间的灰色地带——并且如何区分不同种类的流动，例如，处理毒品贩运同处理人口贩运，或是做被盗文物生意有很大区别，更不用说人员的跨界流动。

此外，并非所有非法跨界活动都对国际和平与安全构成实际的威胁，虽然有些此类活动肯定有此可能。再则，不论我们如何处理非法贩运这一祸害，不论是通过安全理事会或是在整个联合国系统框架内来处理这一祸害，我们的动机都应该是促进会员国就这些问题开展合作。如果强调管制和控制，可能会无意中鼓励主权国家采取防御性的做法，产生“人人为自己”的心态，那将同本组织的宗旨和原则背道而驰。

除上述理论性见解外，我们还有一些更具体的意见，其中大多数是正面的意见。

首先，我们认为，今天的讨论可有助于我们防止冲突的努力，以维持国际和平与安全，增强我们应对新型威胁和挑战的对策。与恐怖主义一样，打击跨国有组织犯罪和非法贩运武器、物资和人员的现象也是各国的共同责任；为了防止和打击此类活动，我们必须作出共同努力。此外，我们必须保障边界安全，打击非法贩运和流动，维护国家和国际法治。

其次，为了解决这些问题，已经在国家、区域和国际各级发展形成各种战略和倡议，使得找到相同之处和发挥协同作用变得更加困难。其中原因不仅是每个问题都有其特殊性，或这些问题是在不同的专家论坛进行讨论，而且因为每个议题都有各自的法律和条约框架约束。这进一步说明需要加强国际合作，提供技术援助，尤其是促进和协助执行相关国际公约和议定书。

第三，需要采用不同的策略解决不同类型的非法贩运和流动构成的具体威胁，包括设计适当的战略以减少对非法毒品的需求和供应。实际上，我们必须解决造成这种现象的根本原因，采取行动缩小非法毒品

市场及其销售利润。除非消除根本原因，否则，这种问题只会是变换一个地点，或为另一种非法活动所取代。因此，各国政府必须加强国内法治，以形成社会“抗体”，打击有组织犯罪，并最终打破犯罪和欠发展的循环。

第四，加强联合国协助会员国确保其边界安全、防止非法贩运和流动的能力虽然重要，但只是解决该问题的多种措施手段的一部分。我们同时承认，联合国应当发挥作用，根据会员国的要求，在现有授权范围内协助有关国家，并充分尊重其主权和国家自主权。此外，还需要有足够的资源，以确保可持续努力取得重要成果。

第五，联合国系统许多部门，首先是联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国开发计划署、经济和社会事务部、联合国贸易和发展会议和各区域委员会，都直接或间接参与支持各国打击非法贩运货物、服务和人口的努力。在这方面，应该加强全系统的一致性和协调。

最后，安理会应继续加强第 1373(2001)和第1540(2004)号决议所设、专门用于执行反恐和防扩散义务的机制，因为它们同样涉及跨界管制和管理问题。

曼吉夫·辛格·普里先生(印度)(以英语发言)：主席女士，首先让我同其他发言者一起感谢你组织召开这次公开辩论会，讨论非法跨境贩运和流动对国际和平与安全的威胁。我也感谢秘书长的通报。

非国家行为体贩运核武器、化学武器、生物武器及其运载工具和相关材料，以及恐怖分子及其资金的流动，对国际和平与安全构成挑战。此外，还存在跨境非法贩运武器和毒品加剧国际和平与安全问题的情况。在这种情况下，安全理事会声明始终列出这些问题并设法加以控制。

与此同时，还有一些联合国组织和机构根据《宪章》授权，明确负责与非法跨境贩运和流动问题的某些专门领域。重要的是，安理会应该尊重联合国其他机关和专门机构的职权。

近来，有些国家协同努力，试图将一些全球性问题列入安理会议程，借口这些问题影响国际和平与安全。应当避免这种做法。《宪章》对大会、安全理事会、经济及社会理事会和专门机构的职权有明确的分工规定，我们必须从文字和精神上尊重这种分工。

制定基本规范必然应该是联合国相关机构和机构的职责。安全理事会只有在国际和平与安全面临危险以及冲突和冲突后局势等特定情况下，才能依照《宪章》第七章和根据第 1540(2004)、第 1373(2001)和第 1267(1999)号决议所设制裁制度进行干预。

联合国在会员国能力建设方面发挥了的重要作用。各国需要得到援助，以履行其国际承诺和加强国内机构(包括维护法律和秩序的机构)，并保障边界安全。这类做法必须始终由需求驱动，由会员国主导。我们赞赏联合国相关机构为发展处于冲突和冲突后局势中的国家的能力所做的工作和努力。为国家各不同部门建设能力的工作需要得到更多的资金和技术支持；我们应当乐意为他们提供这些支持。

然而，与此相关的问题是，联合国相关机构能够如何帮助感兴趣的国家保障边界安全，防止非法跨边界贩运和流动。这方面的首要基本原则是尊重寻求援助的国家的主权和领土完整。第二，捐助国和联合国相关机构必须尊重有关国家保障它们本国边界安全的独有特权。第三，对能力建设提供援助必须根据要求和按照双方商定的方式进行。

我们今天所讨论的挑战是全球性的挑战；这些挑战彼此关联，因而越加复杂。这要求我们采取强有力的合作行动，以合理而适当的方式让所有会员国都参与进来。

丘尔金先生(俄罗斯联邦)(以俄语发言)：今天会议的主题直接联系着恐怖主义、毒品贩运和跨国界有组织犯罪所带来的日益增长、花样日益繁多的挑战和威胁。管理松懈的边境是助长武器和毒品非法贩运以及恐怖分子及其资金流动的一个因素。许多类型的非

法跨界贩运都真正地严重破坏了安理会维护国际和平与安全的努力。

应当特别注意安理会实施的制裁制度和根据安理会相关反恐决议，尤其是第 1373(2001)号和第1540(2004)号决议所建立的特设制度。对我们来说，这些决议的优先领域是毒品、武器、大规模杀伤性武器及其零部件的非法贩运以及恐怖分子及其资金来源的流动。

众所周知，在遵守这些制度方面存在问题。阿富汗毒品贩运已与恐怖主义合流，其破坏性后果早已超越了特定地区的边界。我们认为，阿富汗毒品贩运威胁着国际和平与稳定，因此主张采取全面办法应对这一威胁，包括运用安全理事会能够动用的一系列工具，遏制助长毒品贩运的资金流动，并把毒枭列入安全理事会的相关制裁名单。

已经采取了一些重要措施执行安全理事会第1817(2008)号决议，以便打击向阿富汗走私用于制造毒品的化学前体。阿富汗的国际安全部队需要更多地介入消灭该国毒品作物和毒品实验室的工作。2 月 16日在维也纳召开的巴黎公约第三次部长级会议的成果文件为我们全力遏制阿富汗的毒品流动提供了必要平台。

另一个事例是利比亚的武器扩散。这些武器确有可能落入恐怖分子之手。在这种背景下，俄罗斯发起通过第 2017(2011)号决议，为打击这一新威胁的工作发出必要信号和设定相关框架。

索马里海盗这一重大问题同样顽固存在。针对该国的制裁制度很长时间都不包含边境控制制度，这个制裁制度已经生效很久了。尽管如此，索马里海盗却随时都能得到和拥有复杂的武器、船只、全球定位系统导航装置及其他犯罪活动所需的设备。

正是由于这类局势，我们需要对涉及边界控制、非法贩运及其他跨界流动的问题有一个全面了解。在审议非法跨界流动和贩运的案例时，安全理事会必须严格限于在其维护国际和平与安全的任务框架内开展行动，不得侵入其他国际组织或机构的权限范围，并避免对保护边境方面的现有国际合作体系进行改组。

根据今天安理会会议成果发布的主席声明草案要求联合国秘书长就联合国开展活动、协助各国打击各类非法跨界贩运以及恐怖分子及其资金的流动编制一份全面评估报告。我们认为，这份报告必须反映出我所谈到的各个优先领域，并顾及到安全理事会已经明确采取的现行措施。

梅南先生(多哥)(以法语发言)：保障边界安全，防止非法跨界贩运——各会员国对这个主题的选择深感兴趣，我们西非次区域的国家尤其如此，因为这个问题正是今年 2 月份安全理事会讨论的本地区问题的实质所在。因此，我国非常感谢美国建议安理会审议这个专题。

今日，运输的质量和速度、信息和通讯技术的发展以及促使次区域内形成集团的政策都推动着人员和物品跨界自由流动，因此，这对控制边界造成巨大困难。由于国家间交通的便利和边界控制的松散，各类非法贩运异常猖獗，这是由于边界尤其是发展中国家的边界一般仍然管理松懈，而且这些国家都不具备控制边界的现代手段。由于边界控制不力，结果就产生了一种环境，那些在国内不具有法律地位的因应情境的自发做法在其中大行其道。

为此，在我们一些国家中，边界成为了完全无法无天的地带，其间各类活动盛行，包括贩运武器、毒品、自然资源，还有贩卖人口、偷渡、非法贩运物品、腐败、洗钱及恐怖活动。所有这些活动都会危害各国的和平、安全与稳定。

因此，可以不夸张地说，边界地区遵循着一种远远超出国家主权之外的逻辑。在边界往来的犯罪集团装备精良，能够敏捷地适应新环境或为了避免被查获而迅速转移行动阵地。在政府缺乏必要技术手段打击这类集团的国内区域中，他们能控制整片区域。他们常常是靠着弱势人群，例如人口贩运受害者、移民和

儿童兵等的痛苦而活动兴旺，并从这些活动中获取厚利。

这些团伙的活动导致不安全感加重，这种感觉其他国家也能感受到，因此提出了边界管理问题以及由此导致的与邻国的关系问题。

诸如2003年关于贩运人口和非法贩运移民的《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其相关议定书、《联合国小武器和轻武器非法贸易各方面问题行动纲领》和《联合国反腐败公约》等国际法律文书都在于寻求应对打击这种对和平与安全的新威胁的需要。

尽管如此，与保障边界安全和打击非法流动相关的因素构成的威胁之大前所未有，甚至比那些法律文书生效之时的威胁还要大。所以，寻求恰当应对新的跨国威胁应当成为国际社会的优先事项。

保障边界安全和打击非法贩运及跨界流动需要人员、物质和资金，其数量之巨大常常超出许多个别国家的能力以外。许多国家没有监视和控制边界的有效办法。国际社会采取整体的综合做法将有可能应对非法边界贩运所导致的威胁和不安全。这种做法的附加值在于，它使得能够在全球、区域和次区域各级协调一致地应对国家机制无法对付的威胁，并针对实地的挑战相应地调整对策。

非法跨境贩运和有组织犯罪对西非次区域各国的主权和安全构成威胁，促使它们采取措施，减少因边界管制松懈而产生的风险。在次区域一级，贝宁、加纳、尼日利亚和多哥缔结了一项打击跨界犯罪的四国协议，此外，我国和加纳于 2009 年签署了两国安全、执法、警察、海关和移民事务部门之间的打击跨国有组织犯罪谅解备忘录。由这四个国家组成的共同繁荣联盟区的国家元首和政府首脑还就制止打击小武器和轻武器扩散问题定期举行协商。

同样在次区域一级，我们在联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)的帮助下，制订了以分担责任为基础的跨领域多边战略，即《2010 至 2014 年毒品和犯罪问题办公室西非区域方案》。

在国家一级，多哥采取了各种措施来应对这个问题。其中包括设立禁毒和反洗钱中央办公室和国家毒品化验室，帮助国家警察和海关部门履行各自的职责。此外，我们的综合国家计划包括在各发展伙伴的资金和技术援助下采取若干步骤。这些步骤导致 2011 年 2 月在港口城市洛美设立了综合集装箱管制单位，并在洛美国际机场设立了一个国家金融数据中心。

尽管采取了这些举措，但是鉴于西非次区域国家的行动能力仍然很薄弱，有必要向相关国家机构提供资金，并建设其能力，这需要国际社会持续提供帮助。我谨借此机会表示感谢联合国，特别要感谢毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)，因为它一直帮助我们各国加强国家机构的能力。

鉴于这个问题的重要性，多哥希望秘书长研究这一事项，并提出加强现有机制的办法和解决方案。

李保东先生(中国)：我感谢潘基文秘书长的通报。

随着全球化的深入发展，国与国之间的联系与往来空前紧密，物资与人员的全球流动呈加速趋势。

与此同时，武器扩散、毒品走私、恐怖主义蔓延等非法跨境走私和流动问题也日益严峻。

近期，西非和萨赫勒地区武器扩散及马里局势动荡等问题引起各方关注。该地区面临的武器扩散有其历史原因，但近期有关地区冲突也加剧了武器扩散。

我愿借此机会就加强国际合作，共同应对非法跨境走私和流动问题强调以下三点：

第一，边境管理是会员国主权范围内的事项。

各国政府对加强本国边界、海关控制，防范和打击各种非法跨境走私和流动负有首要责任。

我们希望各国按照联合国及安理会相关决议要求，履行其根据相关国际公约或国际法所承担的义务，完善国内立法，加强部门间的协调合作，增强执法能力，切实加强边境管理。

第二，我们支持国际社会就打击非法跨境走私及流动开展合作。

合作的重点是帮助有需要的国家加强能力建设。

同时，各国开展边境管理的作法、实践各不相同。国际社会在提供帮助时应充分尊重各国国情，尊重各国的意愿和选择，坚持《联合国宪章》的宗旨和原则，尊重会员国的主权和领土完整。

第三，充分发挥联合国各机构的优势，形成合力。

帮助会员国加强边境管理能力建设，可充分发挥联合国现有机构的作用，包括制定最佳作法等。

联合国各机构应根据各自职权范围和专长，分工协作，加强协调。

安理会负有维持国际和平与安全的首要责任，应重点关注威胁到国际和平与安全的非法走私和流动问题，避免重复劳动或影响其他机构的工作。

维蒂希先生(德国)(*以英语发言*)：我们欢迎美国倡议在存在重叠的领域简化联合国为打击人员和物资非法贩运而开展的行动。我们感谢秘书长所作的通报。我们同意，有必要讨论建立有效机制，以协助各国对付普遍存在的物资、资金和人员的非法跨境贩运和流动，因为此种现象有可能产生或加剧对和平与安全的威胁。在这方面，我们谨强调，安理会已多次讨论贩毒、有组织犯罪和贩卖人口等跨领域问题对国际和平与安全构成的威胁。

我们认为，应当牢记，开放边界本身不应被视为威胁。彼此互联以及物资与人员自由合法流通是应当加以追求，而不应受到谴责的事情。然而，它们也需要加以平衡对待，同时顾及有必要有效打击由非法转让行为构成的一些实实在在的威胁，如果边界管理不善，这一威胁就可能会加剧。因此，我们赞成对联合国的能力进行评估，作为为了找出可能存在重叠的领域和也许需要改进的地方而采取的一个重要步骤。我们相信，秘书长非常适合承担这项工作。

我想简短地谈几点看法。首先，我们应该记住，精简是有限度的。对于跨越国界的核材料、武器、双重用途物资、药品和人员，有必要采取不同的处理办法与合作手段。我们还要强调，在精简的时候，不应当导致制裁措施的有效实施受到任何形式的损害。我们认为，进一步改进制裁的实施工作，能够大大有助于保障边界安全。

第二，物资、资金与人员的非法贩运与流动并非必然构成对国际和平与安全的威胁。在许多情况中，此类问题得到了国家执法机关的有效处理。然而，在涉及恐怖活动或武器贩运的情况下，此类非法贩运和流动便可能给国家和国际安全带来影响。有组织犯罪、贩毒和贩运人口活动显然也因边境管理不善而受益。因此，《联合国打击跨国有组织犯罪公约》恰当地处理了改善边境管理结构的问题。

第三，各国在打击货物、资金和人口发非法贩运和流动时，因维护全球自由贸易的总体目标以及应对安全和保障的需要而面临多种挑战。譬如，漫长的边界需要有大量人员，要进行十分复杂的风险评估。保护边界需要装备精良的合格人员。非法贩运和流动活动的本质就是要战胜现有的边界保护机制。因此，必须要有可靠并可持续的组织，这种组织除了要面对许多其他挑战之外，还有能够抵制腐败。

对于联合国协助会员国应对这些挑战的努力，我们要强调能力建设和机构建设的重要性。这是让国家职能机构有能力充分区别跨越其边境的各种货物和人员的关键要素。关于能力建设问题，我要指出，德国支助了一些项目，例如在海关数据项目的框架内提供技术援助。

此外，在维和行动方面，应酌情在早期阶段特别重视重建边境管制能力。在这方面，也许应该探讨联合国警察如何通过支持早期重建边界保护机构及其能力建设，从而协助加强这种能力。在这方面，德国支持非洲联盟的边境方案，其目的是划定边界，开展跨边界合作，以及发展能力。

最后但并非最不重要的是，国家边境管理工作应扎根于与邻国以及区域和国际组织的密切国际合作。在欧洲申根地区，对欧洲单一市场内的人员和货物的流动一般不存在内部边界管制。边境管制、监测和安全主要不是靠单个主权国家成员来保证的，而通过区域合作来提供保障。

安理会今天将通过的主席声明草案也正确地强调区域组织的重要作用，并强调必须制订区域战略，而且联合国应支持区域合作。

德国长期以来一直致力于采用全面的做法来制止小武器和轻武器的非法贸易，并防止大规模杀伤性武器的扩散。几年来，德国一直大力支持联合国毒品和犯罪问题办事处(禁毒办)旨在加强安全部门能力建设的项目。我还要说明，我们支持禁毒办全球集装箱管制方案，其目的是确保在一些西非国家对集装箱货物实行有效管制，以打击和防止贩毒活动。

我们在欧洲联盟(欧盟)框架内，对欧盟的萨赫勒战略作出了贡献，该战略处理发展和安全问题，目的是加强区域合作。

Musayev 先生(阿塞拜疆)(以英语发言)：首先请允许我感谢主席国美国召开这次重要的公开辩论，讨论非法跨界贩运和流动对国际和平与安全的威胁以及保护边界打击这种行为的问题。我们也感谢秘书长的通报。

阿塞拜疆赞同将作为安全理事会的文件(S/2012/257)分发的信件和附件所载不结盟运动关于该问题的立场。

非法跨界贩运大规模杀伤性武器、其运载工具和相关材料；贩运武器、毒品、人口和冲突矿物质；恐怖主义、有组织犯罪集团及其资金跨界流动，这些现象都影响国际和平与安全，而且有可能破坏国家的主权和领土完整，危害国内和区域的稳定和经济发展，并助长冲突。虽然这些现象中的每一个现象都可单独构成一个广泛的议题来加以讨论，而且联合国已经广泛地处理过这些问题，但我们今天讨论的重点是边界问题，如何妥善保护我们的边界，打击非法跨界贩运和流动现象。

作为国家安全的重要支柱，保护边界是国家主权权威和国家责任的大事。通过更好地保护边界，消除对国家安全的威胁，各国可以防止其领土内外的非法贩运和流动现象跨界外溢，从而对国际和平与安全作出贡献。

非法跨界贩运和流动涉及不同国家的行为者网络。这种网络的活动地区往往会扩展到一个区域之外，形成跨国行为，将地方行为者与其他区域更为广泛的行为者的网络连接起来，他们利用运作失灵的边界管理系统以及国家存在的其他因素，建立并加强他们的活动。

同时，保护边界防止非法贩运和流动并不意味着实行繁琐的过境手续，这可能严重妨碍合法的跨界活动。因此，各国必须确保建立强有力的国家边境管制、管理和出口管制制度，切实防止防止非法跨界活动，同时促进人员、货物、服务和投资的自由和安全流动。

同样明显的是，在一个全球化的世界中，邻国之间在政治、行政和业务层面发展和维护边界问题方面的合作是至关重要的。事实上，这种合作只会加强国家边境控制和管理系统的效力。然而，如果不充分顾及国际法的基本准则和原则，即尊重相互的主权和领土完整、国际公认边界的不可侵犯性和友好睦邻关系原则，国家间就不可能开展合作。

边境管制和管理系统不力是有利于非法跨界贩运和流动的主要因素之一。国际组织，包括联合国机构和世界海关组织以及区域组织，已经启动了改善国家边境管制和管理能力的各种项目和方案。我们欢迎这些举措，在某些情况下我国还是受益国，但我们要强调，有关项目和方案绝不能采用一刀切的做法。在某些情况下，有些与边界相关的举措在设计时完全忽略了受益国的国家安全考虑和边界事务方面的优先事项。

相反，这些举措都必须应各国的要求并在它们参与下具体制订，应顾及它们的具体需求，并充分考虑到一个国家的安全局势及其周边的政治地理情况。这些组织还务必应尽最大努力，避免与其他现有举措重复。

阿塞拜疆地理位置敏感，因而容易面临各种越界威胁，例如国际恐怖主义；非法移民；跨国有组织犯罪；武器、毒品和人口贩运和大规模杀伤性武器的扩散。由于存在这些威胁，因而需要特别关注我们边界的安全。与此同时，边境管理和出口管制是保护能源基础设施的关键措施中的重要组成部分。因此，阿塞拜疆正尽最大努力，从国家层面，通过与我国邻邦和双边安全项目中的国际伙伴以及国际组织的密切合作，对我国的边界实行全面控制和管理，并实行出口管制制度。

尽管做出了这些努力，阿塞拜疆仍无法对我国相当一部分边界实施控制，原因是我国领土继续遭到军事占领。阿塞拜疆合法政府对这些边界缺乏主权控制为这些领土上及更广泛地区的非法跨界贩运和流动创造了有利条件。

阿塞拜疆期待着秘书长做出关于调研联合国协助会员国打击非法跨界贩运和流动工作的报告。与此同时，我们认为，任何调研或评估均应限于联合国实体所开展的活动，并应避免对单个会员国边界方面的需求和能力做出评估，以试图证明某些方案具有现实意义。

布里安先生(法国)(*以法语发言*)：主席女士，我感谢你召开本次辩论会，它为安理会提供了一个机会，以审查联合国系统怎样能够更好地帮助各国保障其边界安全，防止非法贩运与流动。我赞同欧洲联盟代表团团长稍后将作的发言。

非法跨界贩运和流动包含各种现象。其中一些显然直接威胁了国际和平与安全，如与大规模杀伤性武器有关的货物和技术的贩运。其它则有可能间接损害区域和国际稳定与安全。例如，我想到的是我们从提交安理会处理的若干危机中看到的一种现象。贩运自然资源得来的资金助长了武器非法贸易，这反过来又增加了区域的不稳定。

当此类跨界流动和贩运的后果威胁到国际和平与安全时，安理会就有责任处理这些问题。安理会已在若干具体领域充分考虑到这种日益严重的威胁，这些领域如根据第1373(2001)号决议打击恐怖主义，和根据第1540(2004)号决议和后续决议，打击大规模杀伤性武器扩散，防止利用大规模杀伤性武器搞恐怖主义。这也是安理会决定实行的制裁是否有效的一个重要因素。

此外，2010年2月，安理会通过主席声明S/PRST/2012/4，确认跨界威胁带来的日益严重的危险。安理会终于越来越多地注意到区域层面，2月份它在西非和萨赫勒问题上就是这样做的，指出了跨国有组织犯罪对国际和平与安全的威胁(见S/PV.6717)。

今天我们采取的做法是，从边界的角度来思考非法贩运和流动的问题，因为边界是贩运的过境点。此刻的问题不是就非法贩运和流动这个概念所包含的各种现象开展理论性的辩论，而是要试图提出实地的具体对策。

国家负有边界管制的重要职责。然而，我们知道，犯罪网络适应全球化所带来机会的速度常常比国家架构更快。有时，国家不具备有效监测其边界和打击非法贩运的必要能力，因此，重要的是要通过国际合作加以应对，而且，各国有必要具备必要能力，以便能够履行其边界管制的国际义务。在这方面，可做出努力，以便更好地帮助那些请求援助的国家。

为帮助需要此种援助的国家已制定了许多处理这种非法流动的战略和机制。我们赞扬当前开展的使我们得以从区域层面处理这种流动问题的项目。举例来说，我愿援引西非国家经济共同体关于小武器和轻武器问题的会议。加强国家间的合作十分重要，为此，法国在2011年担任8国集团主席期间提出了处理打

击可卡因跨界贩运的倡议。此外，我还愿回顾，在欧洲联盟内部存在着打击走私和货物及人口贩运所造成威胁的各种机制。

正如秘书长提到的那样，许多联合国架构，无论是机构、方案还是安全理事会的附属机构，目前正与各国合作，帮助它们应对这种现象。特别是联合国毒品和犯罪问题办公室在这些问题上尤其是为西非区域方案发挥了关键作用。

不同的联合国机构开展的工作常常有许多共同之处，例如它们都对国家境况做出评估，并提供技术援助，这些工作有可能发生重叠。即使它们只侧重于具体领域，它们仍能提供有效的外部援助。例如，当一国受益于 1540 委员会开展的旨在防扩散和打击与大规模杀伤性武器有关恐怖主义的技术援助方案时，或当该国为此而加强了其出口管制机制或海关系统时，该国通常会进一步保障其边界的安全，而这有助于它进一步打击其它贩运活动。为此，在许多领域有可能实现协同增效作用。

加大防止非法贩运和流动的力度只会使国际和平与安全受益。已采取许多国际和区域性举措。因此，今天安理会要求联合国评估其在这方面支助各国所做的工作格外及时。我们认为，此种评估应采取具体建议的形式，旨在提高一致性和有效性，同时尽可能借鉴在该领域发挥作用的其它国际及区域组织的举措。

桑库先生(南非)(*以英语发言*)：主席女士，首先请允许我感谢你召开本次关于货物、资金以及人员非法跨界贩运和流动问题的辩论会。我们还要感谢秘书今天早些时候所作的发言。我们赞同载于文件 S/2012/257 的 2012 年 4 月 24 日不结盟运动协调局主席给安理会主席的信。

南非继续对常规武器非法跨界贸易、大规模杀伤性武器及其运载系统扩散、跨国有组织犯罪、恐怖分子及其资金的流动、毒品贩运以及冲突材料、矿物和人口贩运带来的挑战与威胁深表关切。货物、资金和材料的非法跨界流动有可能造成区域的不稳定。

我们看到，边境管理架构控制薄弱引发的挑战最近导致西非和萨赫勒的不稳定，而利比亚危机又加剧了这种不稳定。该区域充斥着非法武器和其它非法货物，威胁了该区域包括马里和几内亚比绍在内多个国家的和平与安全。这种非法贩运和流动还可能对国际和平与安全构成挑战，直指各国领土完整和主权责任的核心。这一责任就是：颁行必要的相关立法和政府有关规章及行政措施，并设立或不断改进执行架构和体系。在此背景下，南非愿强调各国主权平等、领土完整和不干涉会员国内政这些原则的重要性。

这些原则对应对货物、资金和人员的非法跨境贩运和流动所构成挑战来说是关键所在，因为这涉及到保持有效的国家边界管制以及各个国家对其金融架构的有效管理。

不过，并非所有国家都能在没有合作伙伴和相关组织援助的情况下处理这些问题。有许多国家在建设其应对这些挑战和威胁的能力时，能够从援助与合作中受益。在这样做的时候，所有国家都有权在自愿基础上，根据它们的请求并且遵循它们可能同意的任何双边条件或安排，寻求和接受相关合作与援助。

南非认为，一项对联合国如何在此类合作与援助努力中发挥更好作用进行评估的报告或许有助于提高各国应对此类挑战的能力。秘书长提交的这一报告应当采取全面和统筹的办法，并且具有全系统重点。我国代表团认为，此类评估可以帮助改善联合国的援助努力，并且在协助所有国家建立和执行有效的边界管制、出口管制以及可以应对这些挑战的金融管理体系和进程方面发挥重要作用。

不过，南非认为，在作出这些援助努力时，应当尊重国家的主权和联合国相关机关的任务授权。在这一评估的基础上，联合国的不同机关可以根据其各自的授权，负责处理报告中提出的问题。此外，我国代表团认为，根据《宪章》第二十四条规定负有维护国际和平与安全首要责任的安全理事会随后可以审议属于其授权范围的相关问题。

最后，请允许我指出，我们高兴地注意到，联合国广大会员国对本次辩论会有广泛的兴趣。这证明本组织所有会员国对这个问题予以的重视。

南非敦促秘书长在编写我们拟通过的主席声明所设想的报告时，考虑会员国表达的所有意见。

帕勒姆先生(联合王国)(以英语发言)：主席女士，我感谢你倡议举行本次讨论，研究如何加强联合国在帮助会员国保障边界安全，防范非法跨境贩运和流动方面能力的问题。我也要感谢秘书长所作的通报，通报概述了联合国目前为应对这些问题及其面临的挑战所做的工作。

在当今全球化时代，日益重要的是应确保有效地管理边界。我们所有人都面临来自货物和人员非法流动的实实在在的威胁，这种威胁在国家和全球层面上都可以感觉到。一个相互联系的世界和技术方面的发展有诸多益处，但是，那些寻求造成破坏的人也可以从中受益。国际社会必须共同努力，以确定这些威胁，并且通过协调方式予以应对。与此同时，国际社会还必须确保通过有效的边界管理以及为人员和贸易的合法流动提供便利，给予全球经济增长和发展所需的空间和鼓励。我认为，平衡这两个目标是有可能的。

对边界的管制是主权的特征之一，如何最好地进行自我防卫，显然也是应由各个国家自行决定的问题。但是，不同体系之间存在许多并行之处，我们可以相互借鉴。为了维护边界安全，有必要尽可能在整个过程的最上游进行探查、阻断、干预和预防。这意味着必须确保在掌握适当信息情况下，在适当的时间、适当的地点安排适当的人员。

作为位于欧洲西北端的自豪的群岛国家，我们早就认识到，我们无法孤立地有效保障我们边界的安全。除强有力的签证制度、有力的信息技术系统和专业的边界管理队伍以外，联合王国的边界管制工作在很大程度上依靠协作性工作伙伴关系，以便打击非法流动，这也就是我们与其它国家、欧洲联盟、联合国和其它组织所建立的伙伴关系。联合王国期待在这些伙伴关系的基础上更进一步，并且使用以情报为导向的多学科办法来确定和针对主要威胁，并且更多地分享我们的最佳做法。

显而易见，安全理事会在维护国际和平与安全方面的工作常常包括需要采取措施以应对跨境非法流动问题。这些措施会涉及以在具体国家制裁制度中实施的限制措施，例如武器禁运和定向资产冻结。但是，这些措施还包括更加广泛的专题措施，目的是应对恐怖主义或大规模杀伤性武器构成的全球威胁。

安理会还必须与它过去在相关局势中的做法一样，研究毒品贸易、人口贩运和跨国有组织犯罪等不断演变的威胁和挑战。

安理会为确保它实施的所有制裁措施得到执行，设立了提供帮助和协助的机制。这些机制范围广泛，包括反恐怖主义委员会执行局等常设机构、国别小组以及协助各制裁委员会工作的专家小组等。

主席女士，从你为本次辩论会散发的概念性说明(S/2012/195)中显然可以看出，许多联合国实体和机构在这一领域表现活跃。参与打击非法流动的所有联合国机构之间进行更好的协调并且与欧洲联盟和其它伙伴组织协同努力，都只会带来裨益。

目前正在开展许多良好工作，但是仍有审查和进行建设性评估的余地。有不满通常源自于壮志雄心，因此恰当的是，安理会将在我们马上要通过的主席声明中要求提出一份雄心勃勃的报告，该报告将审查联合国系统，并由此为安理会提供评估意见，在此基础上，我们可以考虑采取进一步步骤，以改善联合国在这个领域对会员国的协助。

塔拉尔先生(巴基斯坦)(以英语发言)：首先，我们赞同埃及常驻代表以不结盟运动的名义，就本次公开辩论会的主题致安全理事会的信函(S/2012/257)。我们也感谢秘书长所做的通报。

《联合国宪章》确定了各个机关的明确分工。分配给安全理事会的某些权力在内容和范围方面都有

适当的界定。因此，尽管所有会员国都赞同执行《宪章》第二十五条，但有一项清楚的谅解是，安全理事会的职能和权力应严格限制在《宪章》第二十四条规定的范围之内。

因此，我们认为，代表会员国行事的安全理事会必须充分遵守《宪章》的各项规定以及大会所有决议，它们阐明了安理会与大会以及与其它主要机关之间的关系。同样，安全理事会采取的任何行动都不应损及《联合国宪章》或相关多边文书、在这方面设立的国际组织或者大会的作用。

保障边界的安全属于会员国的主权范畴。国家主权的这一核心职能不能由任何外部或国际机构来越俎代庖。只有主权国家自己才能决定如何保护它的边界，巩固边界的安全，并确保经过其边界的货物和人员流动不会对它和其它国家构成威胁。

只有在对国际和平与安全构成威胁的特定情况下，边界安全问题才应成为安全理事会的关切。从概念上讲，把各类跨境贩运和流动笼统归于一个单一术语或概念之下也是不可能的。只有通过尊重相关任务授权，并且接受主权平等、领土完整和不干涉各国内政基本原则的一致协调办法，才能实现各国在打击非法跨境贩运和流动方面的相互合作。

巴基斯坦承认，美国提请人们关注联合国机制帮助会员国努力应对非法跨境贩运和流动行为的现有能力中一个重要的方面，是出于善意。我们同安全理事会许多同事一样，认为联合国的能力、包括可能的重叠和所需的变动应该由大会和处理相应的跨领域问题的联合国有关机构以全面的方式进行全盘评估。我们随时准备在大会的范围内，在该问题更广泛的范围内开展合作，加以处理。在安全理事会范围内，依照其任务规定，这项工作必须局限于安全理事会处理的问题和威胁。

因此，我们期待秘书长提出报告，全面评估联合国所做的帮助会员国打击非法跨界贩运和流动的相关工作，安全理事会把它们当作在具体背景下和局势中对国际和平与安全所构成的威胁与挑战加以处理。我们经过考虑后认为，为了进行全面的评估，会员国对这个议题的观点将会作出必要的澄清并提供实际解决办法。同样，秘书长的报告必须遵循会员国根据各项文书所承担的条约义务的逻辑，不应试图影响讨论边界安全问题的不同场所的组织程序。

巴基斯坦已采取有力和实质性的步骤，确保建立一个符合巴基斯坦的国际义务的全面的边界管制制度。我们也保证同国际社会一道努力，解决有关非法跨界贩运和流动的全面问题，以便有效限制跨国威胁的扩散。在这方面，关于解决这种非法跨界贩运和流动的根源、包括供求因素的重要性，怎么强调都不为过。

主席（以英语发言）：我现在将以美利坚合众国代表的身份发言。

首先，我谨感谢秘书长所做的重要发言和参加今天的公开会议。我也谨感谢安理会各位同事在今天会议上的深思熟虑的发言，以及为会议所做的准备。

在这个相互关联的世界上，我们集体安全制度的牢固性，超不过它最薄弱的环节。今天，最薄弱环节之一就是安全欠佳的边界，它们被用来非法转让武器和毒品；核、化学和生物武器的材料；恐怖分子及其资金；冲突矿产品；甚至人口，这是当代奴隶制形式。这种非法跨界转让日益破坏会员国的主权和内部稳定，并可能威胁国际和平与安全。这种转让所构成的危险并不局限于脆弱或特别易受伤害的国家。它们影响到我们所有国家。

安全理事会经常在特定区域背景下单独处理这些转让问题。例如，我们审查了非法武器转让如何加剧萨赫勒的动乱并助长索马里和刚果民主共和国的长期冲突。我们看到在违犯安全理事会的制裁的情况下，从伊朗走私出来的武器如何加剧中东冲突和支持世界各地的恐怖团伙。我们也讨论了毒品贩运如何直接促成几内亚比绍的内部混乱。这些只是几个例子。

安全理事会长期以来参与处理非法贩运和流动的问题，但是，我们倾向于孤立地看待每一个贩运项目，忽略它们的共同特征——即边界管制不严，存在各种弱点，容易被邪恶网络利用。

各国已经非常了解控制其边界是多么重要，并经常请求国际上援助它们这样做。各国认识到应该保护其领土和人民，以防这些相互关联的现象威胁其主权、损害治理机构并破坏内部安全，这符合其自身利益。各国也承担国际义务，包括《联合国宪章》第七章规定的义务，以及要求它们拦截或控制违禁品的联合国制裁的义务。

在双边、多边和区域层面已经作出重大努力，以帮助各国保卫边界，应当支持并鼓励这些努力。但是，今天我们注重的是联合国的行动能力。我们认为，联合国系统能够更好地帮助各国保障边界安全，并建立相关的情报和执法合作、海关标准以及行政和法律框架。这就是我们召开今天的辩论会的目的。

联合国系统的许多部门，以及国家、区域和其他多边组织，已经做了出色的工作，协助各国保护边界和履行相关的国际义务。国际刑警组织、联合国毒品和犯罪问题办公室、世界海关组织、各联合国维持和平特派团以及国际原子能机构等不同组织应会员国的请求，提供了这种援助。

安全理事会创建的一些机构也参与这项工作，例如第 1540(2004)号决议所设委员会、反恐怖主义执行局，以及我们的各个制裁委员会及其专家组。美国充分支持所有这些努力。我们也保证帮助资助联合国反恐执行工作队边界管理工作组的努力，以加强在反恐努力中有关边界管理的国际、区域和国家的政策和做法。

这些机构都在进行重要的工作，但由于它们非常狭隘地专注特定的威胁，它们也许没有意识到有些努力是重叠的，或是失去了交流知识和专长的机会。总而言之，这些不同机构往往在评估同样的国家机构和立法框架，提供类似的技术咨询意见，并吁请同一批捐助者提供援助。简而言之，它们都在处理同一问题的不同方面——如何帮助想要并需要获得帮助的国家更好地保障边界安全并控制非法货物的跨界流通。肯定存在着需要精简和加强联合国帮助保障各国边界安全的能力的余地，同时提高该进程的效率。

安全理事会能够对这项努力作出重要贡献，但是，大会、经济及社会理事会和其他机构也必须充分参与。这项复杂、跨领域的挑战不能仅仅依靠任何单一的机构来有效应对。许多联合国行为体在这些能力建设努力中发挥作用，理所当然，它们应该作为一个联合国系统，更好地携手帮助会员国。因此，我们欣见安全理事会请秘书长对这些努力进行诊断评估。安全理事会需要在整个联合国系统中全盘审视这些努力。美国希望，秘书长的报告也将酌情提出任何改善的建议。

通过帮助会员国保障边界安全，安理会能够应对并且我们希望能帮助防止这些对国际和平与安全的不断变化的威胁。我们牢记这一目标，并期望在 6 个月后重新审议这个问题并采取有效行动。

我现在恢复行使安全理事会主席的职责。

在安全理事会成员磋商之后，我受权代表他们发表以下声明：

> “安全理事会重申，根据《联合国宪章》，它负有维护国际和平与安全的首要责任。
>
> “安理会认识到国际和平与安全面临不断变化的挑战和威胁，其中包括武装冲突、恐怖主义、大规模毁灭性武器以及小武器和轻武器的扩散、跨国有组织犯罪、海盗行为、毒品和人口贩卖。安理会已经酌情处理了与这些挑战和威胁相关的问题：违反安全理事会根据《联合国宪章》第七章制订的制裁制度和根据第七章做出的其他决定，特别是第 1373(2001)号和第 1540(2004)号决议以及其他相关决定，跨界非法贩运军火、贩运毒品、非国家行为体贩运核、化学和生物武器及其运载工具和相关材料、贩运冲突矿物和恐

怖分子及其资金的流动(以下称为“非法跨界贩运和流动”)。安理会感到关切的是，这些非法跨界贩运和流动助长了这些挑战和威胁。安理会认识到，这种非法跨界贩运和流动通常涉及贯穿各领域的问题，而其中许多问题是大会和其他联合国机构和机关审议的。

“安理会注意到相关的国际公约，例如经1972年《议定书》修订的1961年《麻醉品单一公约》、1971年《精神药物公约》、1988年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》、2000 年《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书、2003 年《联合国反腐败公约》以及与恐怖主义有关的各项国际公约和议定书。安全理事会回顾《联合国小武器和轻武器行动纲领》以及《国际追查文书》和《联合国打击贩运人口活动全球行动计划》。

“安全理事会重申跨界往来、国际交流和国际移徙的好处。但是，安全理事会指出，随着世界各国之间相互联系的增加，非法跨界贩运和流动给国际和平与安全带来的各种挑战和威胁也增加了。安全理事会注意到，在一个全球化的社会里，有组织犯罪集团和网络更多掌握新的信息和通信技术，其非法行动正变得越来越多样化和相互关联，在一些情况下会加剧对国际安全的威胁。

“安全理事会重申，保障边界安全是会员国的主权特权，并为此重申安理会决心维护《联合国宪章》的宗旨和原则，包括主权平等和领土完整的原则。安全理事会呼吁所有会员国改进边界的管理，无论是在国家一级改进管理，还是根据现有的区域边界管控制度这样做，以便切实阻止跨国威胁的蔓延。安全理事会重申，会员国在国际关系中应不威胁使用或使用武力侵犯任何国家的领土完整或政治独立，并应在联合国根据《联合国宪章》采取的行动中全力协助联合国，不应向联合国采取的预防或强制执行行动所针对的国家提供协助。

“安全理事会认识到，需要采用不同的战略来消除非法跨界贩运和流动造成的威胁。但是，安理会注意到，有组织犯罪集团和网络常常为非法跨界贩运和流动提供便利。安理会还注意到，这种非法跨界贩运和流动有时利用会员国在保障边界安全过程中出现的相同薄弱环节，可以通过加强会员国保障边界安全的能力来解决。安全理事会还认识到，必须根据需要采用全面综合性做法来消除有利于非法跨界贩运和流动的状况，包括供求因素，并为此着重指出开展国际合作的重要性。

“安全理事会呼吁会员国充分遵守适用国际法、包括人权法、国际难民法和人道主义法规定的与保障边界安全以防止非法跨界贩运和流动的相关义务，包括安全理事会根据《联合国宪章》第七章通过的相关决议规定的义务。安全理事会呼吁所有会员国，充分遵守并执行它们在这方面的所有相关国际义务。

“安全理事会鼓励会员国和相关组织酌情加强合作并改进战略，打击此类非法跨界贩运和流动。

“安全理事会鼓励会员国，并鼓励国际组织与相关的区域和次区域组织酌情在现有授权范围内，加强努力，以根据国际法，在接获请求时和通过相互商定，协助会员国建立能力，以保障边界安全，防止非法跨界贩运和流动。安全理事会赞扬已在这方面做出的重大努力。

“安全理事会注意到包括安全理事会附属机构在内的若干联合国实体已提供此类协助。安全理事会认识到，联合国全系统必须采取一致行动，协调应对跨国威胁，包括采用世界其他区域的相关举措、例如《巴黎公约倡议》的最佳做法和交流它们的积极经验。

“安全理事会请秘书长六个月后提交报告，按照上文第二段的规定，全面调查和评估联合国

为帮助会员国打击非法跨界贩运和流动开展的相关工作，包括可能就如何改进这一工作提出的建议。

本声明将作为安全理事会文件印发，文号为S/PRST/2012/16。

我谨提醒所有发言者，请将发言时间限制在4分钟以内，以便安理会能够快速开展工作。敬请打算作长篇发言的代表团散发书面发言稿，在会议厅内则作简略发言。

我现在请以色列代表发言。

普罗索尔先生(以色列)(以英语发言)：主席女士，首先我感谢你干练地指导安全理事会本月工作并召开这次非常重要的辩论会。

对以色列人民而言，这不是一场抽象的讨论。日复一日，偷运入境的武器在我国城市爆炸。日复一日，我国公民生活在日益增加的恐怖主义网络和支持这些网络的国家的威胁之下。

一年多前，一艘名为“维多利亚号”的轮船从叙利亚拉塔基亚港出发驶入地中海。“维多利亚号”轮船外表看似一艘普通货船，实际上被用来执行一项与任何邮局或联邦快递工作截然不同的任务。船上除扁豆和棉花外，还藏有三个集装箱，其中有40吨伊朗武器，不仅是枪支炸药，而且还包括通常只有现代军队才拥有的先进导弹和其他武器。情报显示，伊朗打算把这些武器交给加沙恐怖主义分子。

所幸“维多利亚号”轮船在将这批货物运达预定目的地之前，被以色列军队截获。然而，“维多利亚号”轮船上的武器集装箱具有重要意义，它们提醒安全理事会，伊朗及其盟友阿萨德政权绝对无视国际社会的基本准则和法律。它们有系统地违反第1860(2009)号决议和其他许多决议，向加沙、黎巴嫩乃至更远地区的恐怖主义分子提供先进武器。他们非法走私活动的后果，可以用我们整个地区许多无辜平民的鲜血和不稳定蔓延来衡量。每一枚伊朗火箭都携带一个弹头，可能造成政治地震，其影响远远超出以色列边界。

秘书长在去年10月向安理会提交的报告(S/2011/648)中指出，黎巴嫩国家境内的一个恐怖主义组织、真主党几乎已具备一支正规部队的实力。真主党携带着伊朗制的武器，接受了伊朗军队的训练，由伊朗的石油美元提供资助，并俨然以伊朗政权从黎巴嫩南部山区到曼谷街头代言人的姿态行事。现在是安理会追究那些为恐怖分子提供武器、进行训练和提供资金的联合国会员国的责任的时候了。如果国际社会现在不采取行动，只会导致明天更多的梦魇。

非法贩运和支持这种贩运的基础设施的问题不只是以色列或中东或非洲的问题。这是一个全球性的问题。联系日益紧密的走私团伙、跨国罪犯和恐怖分子网络使非法走私成为可能。这些团伙正前所未有地在世界各地联手活动。恐怖分子知道，如果你能够将麻醉品走私进一个欧洲国家的首都，你就同样可以将一枚防空导弹运进去。他们明白，没有法律规范的环境是滋生极端主义的沃土。他们还认识到，贩卖毒品赚的钱能够用来购买炸弹。

真主党的活动正是体现这种令人不安的趋势的一个实例。该恐怖组织已成为全球麻醉品市场的主要玩家，它运作的网络从西非延伸到中东和拉丁美洲。它利用这种全球网络为其恐怖活动提供资金和开展恐怖活动所需的后勤支助。真主党网络揭示出，一国反恐能力中的缺失如何成为可被利用的薄弱环节，给世界其它国家造成有可能是毁灭性的后果。显然，一国的不稳定可意味着另一国的灾难。

以色列继续与其它国家分享它在打击这些网络的全球斗争中积累的独特专长。我们与非洲、南美洲和亚洲的若干国家和区域组织一道，就反恐能力建设举措开展了密切协作。这些合作努力覆盖了从资助恐怖主义到航空安全、从洗钱到边界保护等各种问题。

在与非法贩运有关的所有问题中，大规模杀伤性武器的扩散构成的威胁最为严重。我已经描述了伊朗

在没有核武器情况下的所作所为。我们可以想象，一旦那个政权有了核武器，它将作何举动，它们会与什么人分享这种武器。大规模杀伤性武器扩散也是对叙利亚的一个严重关切，该国的不稳定有可能使像真主党这样的恐怖团体得到打开阿萨德政权武器储备的钥匙。这些武器包括远程导弹以及生物和化学武器。我们这个区域最危险的眼科医生的政权正面临崩溃的边缘，国际社会必须密切注视他所收存的危险武器。

尽管“维多利亚”号仍被扣留在港口，但与此同时，其它满载火箭弹和炸药的走私船只却在公海穿梭。在这些火箭弹中，有一枚有可能会引发下一个严重冲突。在这些武器中，有一件有可能被用于下一个造成大量伤亡的恐怖袭击。在这些炸弹中，有一个可能是核炸弹。我们不能容许那些希望“维多利亚”号成功的人取胜。防止这些武器到达其目的地是我们的集体义务。恐怖分子及其支持者正是依靠国际社会的隔阂才使其行动得以成功开展。任何国家都推卸不了责任，任何国家都无法逃避不作为带来的后果。

主席(以英语发言)：我现在请巴西代表发言。

维奥蒂夫人(巴西)(以英语发言)：我感谢美国召开本次公开辩论会。我还要赞扬秘书长的通报。

与非法跨界贩运和流动有关的大量问题严重影响了世界各地无论是发展中国家、还是发达国家的人民。其后果是广泛的，而且贯穿各个领域，影响到人权、公共安全以及可持续发展。然而，有一点尚不明确，即：处理所有这些表现形式各异的非法跨界活动的最恰当和最有效办法是否是将其归入同一类别，因为它们可能有不同的根源，对和平和安全的影响也不同，因而可能要求采取不同的补救办法。

因此，我们的论点是，对与跨界流动有关的各种不同问题必需采取个案处理的做法，适当考虑各种情况的具体性质。我们很可能会发现，并非每一起非法跨界贩运事件都会威胁国际和平与安全。同理，并非每种贩运都会在安理会职权范围内得到最佳处理。具体而言，人口贩运似乎并不属于安理会的职权范围。其它形式的贩运如贩毒也可能同样如此，它们有可能构成这种威胁，也有可能不会构成威胁。

在贩运确实威胁和平与安全的情况下，安理会可根据《宪章》发挥作用。即便如此，安理会也必须考虑每种情况的具体特点和与其它有关机构合作的必要。安理会应更经常发挥的作用是侧重于鼓励实地的现有举措加强协调，并加强国家当局的能力，以便它们能更好地履行其职责。

制止贩运的国际努力在很大程度上有赖于加强解决这一问题的国内能力。协调联合国系统内部的行动对于找到帮助各国应对这些挑战的最佳办法尤其重要。可利用的合作工具多种多样，这应使我们得以根据各国面临的问题来有效定制提供的援助。区域合作和南南合作对于帮助各国加强边界安全也很重要，因为这些合作使经历类似经验的各国能够交流信息。

持续关注问题的根本成因对于处理非法跨界贩运问题也至关重要。这些成因常常包括：国家机构薄弱、欠发展以及社会和经济上的排斥。后者常常是为非法跨界贩运和流动创造有利条件的一个关键因素。因此，减贫和创造机会、特别是为青年创造机会必须成为所有打击贩运战略的一部分。

在制定规范方面，我们必须确保根据各种形式非法贩运本身的具体情况加以处理。在合作领域，我们必须加强联合国系统的能力、连贯性及协调性，以便根据各国的具体需求来提供帮助。通过把这两方面的努力相结合，国际社会就能够更加有效地处理目前的挑战，防止它们真正威胁到国际和平与安全。

主席(以英语发言)：我现在请欧洲联盟驻联合国代表团团长托马斯·迈尔-哈廷先生阁下发言。

托马斯·迈尔-哈廷先生(以英语发言)：我以欧洲联盟(欧盟)及其各成员国的名义发言。加入国克罗地亚；候选国前南斯拉夫的马其顿共和国、黑山、冰岛和塞尔维亚；参与稳定与结盟进程的可能候选国波

斯尼亚和黑塞哥维那；以及乌克兰、摩尔多瓦共和国、亚美尼亚和格鲁吉亚均赞同本发言。

我们欢迎美国倡议讨论加强联合国的能力，以协助会员国保障其边界安全，防止材料、资金、货物以及人口的非法贩运与流动。我们的目标应该是：加强有助于打击此类非法跨界贩运和流动的所有联合国机构之间的协调。

众所周知，在全球化的背景下，现在已不能将边界视为壁垒。货物、资金和人口的便捷流通对于贸易、经济繁荣和人类发展极其重要。因此，在不削弱安全的前提下，促进这种流通对于各种贸易、金融和文化交流十分重要。与此同时，国际恐怖主义和有组织犯罪也日益利用全球化和科技进步为非法贩运和流动提供便利，由此产生出非法所得，并通过腐败和暴力活动严重削弱国家和区域的稳定与发展，形成一个有利于此类非法活动的环境的恶性循环。

对于欧洲联盟及其成员国来说，边境管理是处理并防止此种威胁和挑战的优先行动领域。在情报牵头和多学科做法的基础上，实行边境综合管理与移民管理工具挂钩以及管制货物和资金流动，是欧洲联盟打击日益复杂和常常彼此勾结的各种形式的国际有组织犯罪团体、恐怖团体以及活动的一整套武器中的一部分。

欧洲联盟目前正通过运用“应对移徙和流动问题的全球办法”，应对与跨境走私和贩运物品和人员相关的威胁。欧洲联盟成员国对外边境行动合作管理局的作用最近得到了加强，从而能够与欧洲刑事警察组织(欧洲刑警组织)以及其它欧洲机构共享有关跨境犯罪嫌疑犯的个人信息，并且与嫌犯的原籍国和过境国更紧密地合作。

所有这些努力都得到相关立法和协调一致政策的支持，尤其是在管制货物、资金和人员的非法流动、运输安全、海上监测与国际合作等领域。欧洲刑警组织、欧洲司法协调机构、“欧洲逮捕令”、联合调查组以及警察和海关合作等欧盟架构为我们提供了有效机制，以更好地应对恐怖主义和有组织犯罪。

为联合国相关国际法律文书以及诸如联合国毒品和犯罪问题办公室等机构提供的联合国技术援助方案提供支持，应当有助于进一步扩大旨在应对此类全球威胁和挑战的国际合作。

打击非法跨境贩运和流动需要开展国际合作，共享最佳做法和标准，并且交换信息和情报，以便全面了解威胁，并且促进采取协调办法。确保适当执行制裁制度是重要的，有效的边界管理也与此相关。

综合边界管理只是为确保国际社会更有效打击非法跨境贩运和流动所做全球努力中的一个要素，但却是一个关键要素。在国际刑警、世界海关组织、国际海事组织以及欧盟各机构等组织已制订有效手段的领域，应当系统性地使用这些手段，而不是只是把它们作为特设解决办法，因为这有可能对联合国援助的长期可持续性和自主权产生消极影响。联合国的诸多机构正在直接或间接参与这些领域，它们具有不同的职权范围和授权，也可以预见应加强它们之间的协调。

我们要向安理会保证，我们赞赏今天的这个重要议题。欧洲联盟及其成员国在世界上许多地区为联合国机构和其他伙伴提供政治、技术和财政援助。因此，我们欢迎并愿意为拟议由秘书处进行的诊断性分析提供协助，以便以尽可能有效的方式集中作出努力。

主席(以英语发言)：我现在请澳大利亚代表发言。

金先生(澳大利亚)(以英语发言)：主席先生，我感谢你召开本次辩论会。从我们今天的讨论中显然可以看出，许多方面对非法贩运可能对安全产生的无孔不入的深远影响感到关切。具有讽刺意味的是，正是应当作为和平、安全与发展基础的那些要素，即货物、服务、人员和资金的自由流动却为跨国犯罪网络、扩散武器者和恐怖分子所利用，用以破坏国际和平、安全与发展。

非法贩运有许多形式，往往被视作各不相干的现象。事实上，这些犯罪活动常常相互助长，并且相互

加强。非法贩运因有组织犯罪、腐败、治理薄弱、贫穷、失业和区域不稳定等问题而猖獗，又使这些现象长期存在。我今天将重点谈四个领域，我们认为，它们必须成为解决办法的一部分。第一是区域和区域组织的作用。繁荣与安全，包括边界的安全始于区域伙伴关系。

在我们所在的地区——亚太地区，正是各项区域倡议和区域机构构筑了运用全球标准和规范的共识。澳大利亚把设立亚太反洗钱工作组和我们与印度尼西亚共同担任主席的“偷运和贩运人口和有关跨国犯罪的巴厘进程”等机构作为优先事项，因为它们在实地具有切实影响。

不过，亚太地区应对措施的特点是其既有区域组织的活力，这些组织调整了它们的任务授权，以便应对非法贩运对区域和经济安全构成的威胁。例如，东南亚国家联盟区域论坛制订了打击跨国犯罪和恐怖主义行动计划。在亚太地区，一个有效的联合国毒品和犯罪问题办公室(禁毒办)将继续在应对跨国威胁方面发挥重要作用。目前，澳大利亚正在与新西兰一道资助针对东亚和太平洋的首次区域跨国有组织犯罪威胁评估，这将是补充 2010 年禁毒办的全球评估，并且在此基础上更进一步。

澳大利亚也希望为世界其它地区的区域解决办法作出贡献。我们一直在与非洲联盟合作制订一系列打击跨国犯罪指南，以便应对萨赫勒和马格里布地区的严峻挑战。目前，我们正在与反恐怖主义委员会执行局(反恐执行局)合作，以加强边界管制能力。本周，我们正在与东非共同体一道举办讲习班，以加强打击洗钱和为恐怖分子提供资金方面的努力。我们支持联合国在满足区域需要、增强区域和次区域组织制订区域解决办法的能力以及调动对这些解决办法的国际支持等方面发挥与日俱增的作用。

第二个重要领域是能力建设。联合国在确定能力缺口和协调提供技术援助，以便建设边界保护和执法机构的能力方面可以发挥重要作用。我们大力支持通过第 1373(2001)号和第 1540(2004)号决议所建立的安全理事会的模式，这两项决议分别制订了禁止非法贩运方面的准则，而且重要的是，建立了执行这些准则的技术援助框架。

同样，尽管《联合国从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》本质上是一项政治协定，但我们首先把它视作一个技术援助平台。基于这种看法，我们为太平洋、非洲和加勒比国家提供双边和区域援助，以便加强对非法小武器流动的管制。

同样，一项把小武器和弹药包括在内的强有力的武器贸易条约必须提供能力建设机制，我们坚决支持在今年 7 月的武器贸易条约会议上制订这些规定。

联合国应当继续通过简单和协调一致的机制，促进提供援助。改善获得能力建设的途径应当是秘书长对联合国打击非法贩运活动工作所做评估的一项主要目标。

为了有效打击非法贩运，我们必须以完善的分析为基础，重在预防。第 1540(2004)号决议是创新性的。这项决议在通过之时具有争议，但事实上它在预防扩散和建设能力方面一直非常有效。我们必须对其它预防性措施进行战略性思考。

我们还需要把应对非法贩运的措施纳入联合国政治特派团和建设和平活动中。应当酌情利用禁毒办和反恐执行局的专门知识，支持安全理事会的特派团规划和分析工作。

最后，联合国和会员国在考虑非法贩运和边界保护问题时必须以广泛的法治和发展目标为背景。保障边界的安全本身无法根除非法贩运，这一工作必须与处理需求的战略、建设机构和加强治理的方案以及解决贫困、失业等根本性社会经济因素的努力齐头并进。

至关重要的是，联合国应当确保其各自为政的方案做到统筹、高效，并且在制订准则方面具有一致性。建立联合国系统打击跨国有组织犯罪和贩毒行为工

作组是朝正确方向迈出的一步。我欢迎安理会的主席声明(S/PRST/2012/16)，并且期待秘书长提交报告。

主席(以英语发言)：我现在请印度尼西亚代表发言。

佩尔扎亚先生(印度尼西亚)(以英语发言)：主席先生，我感谢你召开今天的公开辩论会。也请允许我感谢秘书长就我们面前这个重要问题所作的发言。

印度尼西亚赞同埃及代表团以不结盟运动名义就今天的安全理事会公开辩论会提交的信函(S/2012/257)。在这方面，印度尼西亚认为，联合国所有主要机关之间的紧密合作和协调对有效应对现有的、新的和正在出现的威胁和挑战来说至关重要。

印度尼西亚支持联合国在现有任务授权内并与其它国际利益攸关方一道努力协助各国，特别是缺乏能力和资源的国家，以便应这些国家的请求改善它们的边界安全。保障边界安全是国家相关部门的责任，但是，只有在政府拥有充分的能力和必要的工具时才能有效履行这项责任。

也必须强调，需要以全面的方式，考虑加强防止非法流通的能力，不断支持政治、经济和社会的全面改善。一个具备强大和负责任的治理结构的繁荣和知情的社会就能更好地对其边界领土实行有力控制，并对相关问题负起全部责任。

物质、货物和人员的非法跨国流动是自古以来就有的现象，但全球化和技术改进使得恐怖主义、大规模杀伤性武器和有组织犯罪等问题能够成为严重的全球挑战。实际上，非法流动同国家的合法性与安全是密切关联的。

非国家行为体，例如跨国犯罪团伙、恐怖网络和反叛分子，利用边界安全的漏洞。他们往往在冲突、贫困、政治动荡的情况下应运而生，危及国家的合法性与安全。另一方面，削弱国家的法令及其治安机构将为这些非国家行为体加紧从事邪恶活动提供机会。国际社会按照国际法应当帮助困难国家加强其国家制度，并且它们必须警惕地管理边界。

印度尼西亚充分认识到，必须保障边界安全，防止包括恐怖分子和罪犯在内的人员，包括小武器和轻武器、弹药、爆炸物、化学、生物、辐射及核材料在内的货物，以及毒品等其他非法材料的非法跨界流动。在这方面，印度尼西亚通过各种措施对我国边界进行管理，包括监督、巡逻、实物障碍、联合控制行动、信息交流、情报以及同边境社区进行控制和警务合作。

印度尼西亚通过无数法律和条例，防止并检测非法材料的流动和相关罪行。2011 年 5 月实施了新的移民法。我们扩大了边界控制管理制度并加强了一个网上强化系统，包括在我国 27 个机场和港口的生物识别技术采集。我们也根据国际文书，防止人员和货物的非法跨界流动。2009 年，印度尼西亚批准了《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》和《关于打击陆、海、空偷运移民的议定书》。我们也对我们通过巴厘进程机制同澳大利亚进行合作感到非常满意。

印度尼西亚也采取措施防止毒品和精神药物及其前体的非法贩运。我们在 2009 年成立了一个多部门组成的国家麻醉品机构，并批准了联合国毒品和犯罪问题办公室下的所有三项禁毒公约。

恐怖分子的跨界流动确实是一个应当处理的严重问题。国家边界管理不力，将被恐怖网络利用。印度尼西亚认识到，如果各国要避免这种利用，就需要进行国际合作。为此，印度尼西亚继续加强在双边、区域和多边各级的反恐合作。在多边论坛，印度尼西亚通过联合国系统和相关机制，始终发挥积极和重要的作用。印度尼西亚也骄傲地批准了有关防止恐怖主义的七项国际文书，表明了我们对打击恐怖主义的认真态度和承诺。

在区域层面，我们同东南亚国家联盟(东盟)其他国家一道积极参与反恐，除其他外，在 2008 年批准了《东盟关于刑事事项法律互助条约》，它精简了有关打击恐怖主义及其资金筹供的法律合作。

最后，我谨重申，为了发展适当的边界安全，需要结合一系列广泛的措施。但是，最有效的办法就是在相邻各国合作的基础上采取的办法。相邻各国之间的不断合作与协调，加强了个别国家的控制制度，并帮助创造有利于在边界两边采取有效行动的环境。

主席(以英语发言)：我请阿根廷代表发言。

埃斯特雷姆先生(阿根廷)(以西班牙语发言)：我国代表团欢迎有机会在安全理事会发言。我们也感谢美国代表团召开本次非常及时和重要的辩论会，讨论非法跨越安全欠佳边界的非法流通对国际和平与安全构成的威胁。秘书长在本次辩论的早些时候就这项议题所做的发言非常重要。

安理会在几项决定中敦促各国采取措施并合作保卫其边界，以防止毒品、武器、人员的走私、恐怖分子及其资产的流动以及对国家主权的其他威胁。由于这些威胁往往是相互关联的，一个全面的方法看来最适合于在国家、区域和国际各级制定充分的对策。这样一种全面的方法不应当也不能忽视某些威胁的独有特点。此外，这些威胁并非始终同时出现。例如，尽管恐怖主义常常通过其他犯罪活动获得资金，但在其他犯罪中，恐怖主义并不一定插一脚。

必须认识到，每个国家通过其主管此事的各部门协调行动，承担着控制边界的首要责任。但是，阿根廷认为，必须继续加强相邻各国之间的合作机制，以便通过实施立法和建立国家能力，找到解决边境挑战的可能的方法，来确保对边界的控制。

在国家一级，我国在 2010 年底成立了安全部，目的是加强安全和预防机制，拥有在预防和打击恐怖主义和跨国有组织犯罪方面的具体和专门责任。

在区域一级，阿根廷同南锥体共同市场(南方市场)和联系成员国密切合作，协调有关控制火器、弹药和爆炸物的国家立法，并在实地进行政策协调。我国也同区域其他国家合作，加强它们的国家能力，以便充分执行第 1540(2004)号决议。我们也在宪兵和海岸警卫队之间的双边合作协议的帮助下，同相邻各国的治安部队进行合作，并发展了综合信息系统，例如同巴西一道制定的将于 2012 年实施的有关人口贩运的系统。

在我们的共同边界地区，1996 年以来已经设立了一个联合指挥部，由阿根廷、巴西和巴拉圭警察和安全部队组成，在我们的共同边界地区执行任务，目前正在打击非法贩运武器弹药和各种形式的走私、贩毒、绑架、洗钱和非法贩运人口活动的努力中发挥着重要作用。该指挥部还不断监测国际恐怖主义和相关犯罪活动的情报。

这些举措说明，阿根廷及其南方市场伙伴早已认识到需要扩大合作与协调，以确保各国边界安全，防止非法流动。

虽然加强边界安全对有效打击非法流动至关紧要，但我们认识到，一个或多个国家的发展水平低，可为危及和平与安全的非传统威胁，如恐怖主义、非法贩运武器、毒品走私和跨国有组织犯罪提供适宜的环境，萨赫勒地区的最近情况显然已经说明问题。

大家都清楚，安理会无须承担属于联合国系统其他机构，如大会、经济及社会理事会或联合国毒品和犯罪问题办公室的责任。相反，问题的核心在于考虑，安理会如何在其有关和平与安全的决定中顾及发展问题。

此外，正如秘书长今天上午指出的那样，不能因为边界安全而牺牲或以此为借口妨碍或阻止人们行使基本人权，如移民的权利。我们认为，不能为了安全而牺牲法治，我们也不能接受在某种情况下允许违反人权的想法。

阿根廷等待秘书长对联合国协助各国确保边界安全防止非法流动方面的工作作出评估。我们也期待在所有会员国之间展开一场广泛、透明的对话，讨论秘书长的结论和继续审议这项问题。

主席(以英语发言)：我现在请日本代表发言。

西田先生(日本)(以英语发言)：主席女士，首先我感谢你选择这一重要议题作为安全理事会今天公开辩论会的主题。

若要维持国际和平与安全，就不能不讨论确保边界安全以防止非法流动的问题，因为物资、资金、商品和人员的非法跨界流动造成社会不稳定，包括在国家和国际层面。确保边界安全涉及多方面问题，其中包括有组织犯罪、恐怖主义和扩散问题。

确保边界安全的责任首先在于每一个主权国家，各国不仅有责任控制流入，而且有责任控制流出。个别国家辛勤努力管制边界虽然必要，但还不够。为了确保边界防止非法流动，我们国际社会作为一个整体，需要采取全面协同努力的做法。在这方面，我们高度重视联合国及其机构如反恐怖主义委员会、第1540(2004年)号决议所设委员会、包括第1718(2006)号决议所设委员会在内的各种制裁委员会、反恐怖主义执行工作队、国际刑警组织和联合国毒品和犯罪问题办公室的积极作用，协助各国协调行动。

虽然，传统上我们控制非法流动的努力范围集中在陆地边界，但我们已经看到该领域活动迅速扩张。我们必须开始承认，控制非法流动的努力还必须包括海上和空中。作为一个四面邻海的国家，确保海上边界，防止非法流动，关系到日本的切身利益。此外，网络空间虽然没有有形的边界，但是非法交易、转让技术和机密信息都可能被盗取用于有组织犯罪、恐怖主义和扩散，所以迫切需要对此进一步关注。

我们防止非法流动斗争的成功，取决于我们如何最有效地堵塞允许非法流动的各种漏洞。为此目的，我们需要作出协调，包括在国际和国家层面。在这方面，我们鼓励尚未批准相关公约的国家批准这些公约，并敦促各国充分履行自己的义务，包括安全理事会决议规定的义务。

我们还认为，打击转让和运输大规模杀伤性武器、导弹与相关材料有助于改善整个国际社会的安全。“防扩散安全倡议”是防止大规模杀伤性武器扩散的国际努力。日本积极参与该倡议活动，包括主办多次海上拦截演习。日本还对没有参加演练的国家进行外联活动，特别是在亚洲，以扩大国际防扩散努力的包容度。

在国家一级，确保边界安全涉及多个实体，如海关、移民和执法部门的多方复杂协调。鉴于这些机构都有自己的职权和管辖范围，即使在制度发达的国家，有效完成这种协调也有难度。每个国家都需要有实现积极协调的决心。就我国而言，日本依靠我国各相关部门和机构之间合作、人员培训和与出口商协作，通过跨组织、多层次应对，实行严格的边境管制，以防止非法流入和流出。

此外，我们认识到，迫切需要提高发展中国家的能力和意识，进一步协调我们的努力，打击非法流动。日本每年在东京举行亚洲出口管制研讨会，以交流意见和信息，加深本地区对出口管制重要性的认识。最近一次研讨会得到包括 1540 委员会在内的多个制裁委员会的积极参加。

日本还执行各种方案，以便协助发展中国家建设出入境管制、航空和海港管制与海关方面的能力，其中包括举办一系列研讨会，派遣日本专家，在有关国家执行培训计划和提供设备，如 X 射线检查设备。

确保边界安全涉及人、货和资金，其中每一个要素都有相关的政府机构负责。极端重要的是，通过全面连贯的战略将这些负责边界安全不同方面工作的不同机构连成一体，堵塞任何缺口或漏洞。我们固然需要避免任何重叠，并且需要继续商讨应对这一问题的更有效方式，但我们认为，在某些情形中，可以用多层面办法应对非法流动所造成的威胁，而不必害怕工作重叠。

最后，全球化的扩展正使得保障边界安全的紧迫性超过以往任何时候。主席女士，我再次感谢你发挥领导作用，非常及时地提请我们注意这一重要问题。日本将继续做出积极努力，以确保每一处边界的安全都得到保障，杜绝会对国际和平与安全构成严重威胁的非法流动。

主席(以英语发言)：我现在请古巴代表发言。

里昂·冈萨雷斯先生(古巴)(以西班牙语发言)：古巴赞同埃及代表以不结盟运动的名义给安全理事会主席的信(S/2012/257)。

应对有组织犯罪和非法行为，是本组织的一个重要事项。会员国通过相关国际条约，在大会及联合国其他机关和专门机构协调行动，打击和消除诸如贩毒、贩运人口、核材料非法贸易、恐怖主义及小武器和轻武器非法贸易等祸患。所有这些工作的共同特点之一是会员国的普遍或近乎多数参与，这意味着安理会今天审议的问题“保障边界安全，防止非法流动”超出了《宪章》第二十四条所规定的安全理事会的职权范围。安理会又一次僭越本组织其他主要机关的职能。

大会正在讨论联合国改革问题。它已通过了这方面的若干决议和决定，包括在最高级别达成的协议。大会还参与了其他讨论，内容涉及全球打击恐怖主义，制止小武器和轻武器非法贩运，取缔毒品贸易以及解决人口贩运。

安理会轮值主席为本次会议分发的概念文件(S/2012/195，附件)中描述了所谓非法流动问题。这个问题需要全体会员国协调行动，包括在可能情况下参与决策。如果目的是尽最大可能在现有结构之间进行协调并避免工作重叠，那么就应当由大会来负责。

核武器不彻底消除，就不可能消除核武器的扩散及其零部件的非法贸易。一些安理会常任理事国反对立刻采取措施，订立完全销毁尚存的 23 000 件核武器的时间表。当恐怖主义被作为一种国家政策来推行和实施时，它就不可能被成功消除。不对毒品消费市场采取果断有力的行动，就不可能成功地打击毒品贸易。只要帝国主义侵略行径被用来颠覆政府，只要非国家行为体可随意转让武器而不受禁止，那么非法武器贸易就得不到根除。

为了加强边界安全，防止非法行动，各国无疑需要采取果断行动。政府对这一任务负有首要责任。

古巴遭受着一场长达 50 年之久、以非法行为作为手段实施的战争。恐怖分子的行为共导致 3 478 人丧生，2 099 人受伤。为了推翻古巴政府，数以千计的武器和爆炸物被非法运入该国，这些武器被用来杀害无辜人民。古巴成为一项调整法的实施对象，该法律鼓动人们为了政治目的而非法迁出古巴，却不考虑迁离者所使用的手段；那些人有时会诉诸暴力。

1 100 万古巴人遭受着经济封锁；连续 20 年来，大会成员国一直抵制这一封锁。针对古巴革命领袖菲德尔·卡斯特罗的谋刺企图有过 600 多次，而这恰恰是野蛮和不尊重文明共处基本原则的一种极端表现。为了不超出规定时限，我就不用再举更多的例子来说明这一点了。此外，安理会一个常任理事国的官方档案里有关于这些事实的丰富信息，许多都能在互联网上看到。古巴为安理会反恐委员会提供的大量信息，公众也能看到。

如果我们真的想要打击国际非法活动，就必须终止虚伪做法，停止使用双重标准。让所有国家都依据《联合国宪章》的原则和目标团结起来，真正开展合作。古巴将继续恪守这些原则以及相关国际条约和协定为之规定的义务。我们随时准备本着这一精神，毫无例外地与所有其他会员国进行合作。

申东翼先生(大韩民国)(以英语发言)：主席女士，首先我要感谢你召集本次关于“保障边界安全，防止非法流动”问题的有意义的公开辩论会。我还要感谢秘书长潘基文阁下全面而深刻的通报。

物资、资金、货物以及人口的非法流动对国际和平与安全构成严重威胁。那些通过走私、贩运、中介、转口和再出口等手段参与非法流动的人，为了逃避针

对他们的更严密国家措施和国际框架，已经变得越来越狡猾；他们发展出了更复杂的技术，甚至从事网上活动。

与此相比，针对他们采取的国内和国际措施仍然是过时的老一套办法，会员国和国际组织之间缺乏必要的协作。我认为，如果不采取适当措施堵住这些漏洞，那么上述趋势就会对维护和促进全球和平与安全的国际努力构成日益加剧的威胁。因此，今天的专题会议就是一个很适时的场合，有助于实现这一目标，同时还可借以盘点全组织的目前行动，以便精简和强化应对这一重大问题的联合国工具库。

各国对强力执行国内措施，以保障边界安全，防止各种形式的非法流动负有首要责任。同样，这也是一项国际义务；安全理事会的若干决议和国际条例呼吁会员国制订必要措施，充分遵守并履行其在这方面的国际义务，朝着更好地控制非法活动的方向努力。

此外，鉴于非法流动继续跨越边界并发生在治外法权的边缘之处，所以亟需开展密切的区域和国际合作，包括交流情报和协助进行能力建设。大韩民国已经加倍开展司法努力，并决心为预防和打击非法跨国流动的国际行动做出贡献。

为此，大韩民国和澳大利亚向大会第六十三届会议第一委员会提交了一份题为“预防和打击非法中介活动”的决议草案；该草案最终作为大会第 63/67 号决议获得通过。决议鼓励各国制定适当国内法并参与国际合作，以预防和打击非法中介活动。

我认为，该决议促进了联合国框架内对非法流动问题的讨论，使得会员国建立了国内机构来履行其国际义务。该决议在 2010 年的大会第六十五届会议上以压倒多数再次获得通过(第 65/75 号决议)。

此外，大韩民国还通过其先进的互联网基础设施，有效实施了海关和出口控制。特别是在不扩散方面，我要请各位注意我们的“可行贸易”方案，这是为双重用途和违禁材料而建立的一个数据库和一条龙核查系统。“可行贸易”方案为战略物项提供了自我分类和分类服务，只要某一物项被确认为战略物项，该方案即为获取出口许可提供一条龙服务。

自从 2005 年这套方案出台以来，韩国政府不仅利用这套在线系统成功落实了出口控制系统，而且大韩民国还在相关论坛上向对这套系统感兴趣的国家介绍了它的优点。

此外，鉴于出现了网络非法流动的新威胁，大韩民国作为信息技术的领头强国，已经证明它积极参与了网络安全方面的国际合作与协作。

我们的参与方式包括参加信息安全政府专家组的工作，并在亚太经济合作组织和东南亚国家联盟区域论坛的框架内主办网络安全研讨会。我们还在为执法官员开办教官培训方案，以支持发展中国家的能力建设，我们对此工作非常重视。为了进一步协助加强应对包括互联网非法流动在内的网络安全问题的工作，韩国政府将继联合王国和匈牙利之后，于 2013 年主办网络空间会议。

秘书长将就各种备选方案和建议编写一份诊断性评估，以协助会员国应对非法流动问题，我对此抱以高度期待。我期待听取这些建议，并要向你保证，我们坚定致力于并非常愿意今后密切参与这一问题。

主席(*以英语发言*)：我现在请哥斯达黎加代表发言。

乌里瓦里先生(哥斯达黎加)(*以西班牙语发言*)：我国代表团赞赏召集本次辩论以及所分发的主席声明草案。我们也赞赏本次会议上介绍的秘书长报告。

非法跨界贩运是哥斯达黎加关切的问题；我们在保持对人权与法治的尊重的同时，正在用综合、整体的方式应对这一问题。

贩运人口、非法贩运武器、贩毒、非法贩运矿产、贩运人体器官和洗钱都有三个共同点：与有组织跨国犯罪有关系、利用当地犯罪团伙以及对国家构成潜在的不稳定影响。

因此，本次辩论应当基于一项基本原则：保护边界防止非法流动的工作既不开始于也不终止于边界。防卫工作的成功系于各国所达到的机构能力和立法、司法、技术、警务以及财政能力水平。还必须制定有效的区域和全球合作战略，并推动国际组织在提供能力建设和协调各国努力方面做出贡献；这包括联合国及其一切相关机构，它们应当发挥关键作用。

有组织犯罪，特别是贩毒，不仅影响国际和平与安全，还会破坏经济和社会发展，并扭曲发展中国家的公共投资——这些国家不得不把本可更好地用于保健、教育和社会福利的微薄资源用于打击这类犯罪。

贩运者出于控制市场的热望，带进来武器，再招募人员散发武器，并企图制造腐败。他们向招募来的人员支付毒品作为报酬，由此刺激国内市场，破坏安全、治安和公共卫生。此外，洗钱可以成为导致货币和经济扭曲的因素。换句话说，其影响既非有限，也不能单靠更严格的控制手段来加以应对。

我们当然需要在这些领域大幅改进，但是，如果只是这样做而忽略了大局，那么结果可能是适得其反。正因为如此，我们要强调综合战略，要顾及与发展有关的各个方面，增进年轻人的机会，促进机构的强化，推动教育和预防。

这种战略是我国应对这类问题的国家方针的组成部分，现已经取得一些成功。在应对这一问题的国际合作中也应当采用这种方针。正如中美洲地区其它国家一样，哥斯达黎加是毒品供应国与最大消费国之间过境线路的一段。这对本地区构成的巨大挑战。

数年来，我们一直与美国当局签有一份联合巡逻协定以及在加勒比地区打击毒品及精神药物贩运的合作协定——许多国家也参加了这项协定，我国是该协定的保存国。上述两者都是国际合作的良好典范。

尽管如此，还必须增强我们的海上巡逻能力，大规模提高港口的稽查能力，并为稽查陆路武器和毒品贩运的工作提供技术支持——这种贩运对过境国具有极大影响。

自 2011 年 7 月以来，哥斯达黎加一直努力注重中美洲的安全，籍此来打击犯罪团伙的活动。2012 年 5 月 16 日将在大会框架下就这一问题举行一场公开辩论会。

中美洲需要联合国各机构提供果断并协调一致的支持，以便能充分开发联合国业已给予该地区的潜力。

我们认为，今天和 5 月 16 日的讨论以及安全理事会的各项主席声明和决议的成果之一，将是包括安全理事会在内的联合国系统采取更加综合一致的行动打击这些祸患。

主席(以英语发言)：我的本次会议名单上还有若干发言者。征得安理会成员同意，我打算暂停会议，下午 3 时复会。

下午 1 时会议暂停。